

Universitas Diponegoro - Semarang
Miyasto

Pembiayaan Daerah dan Pendapatan Daerah
(Regional Expenditures and Regional Revenue)

Dialog Nasional Kesiapan Daerah dalam Menyongsong Desentralisasi Fiskal
di Indonesia
(National Dialogue about the Local Readiness to Handle Fiscal
Decentralization)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

July 3 – 4, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.



**DIALOG NASIONAL KESIAPAN DAERAH DALAM
MENYONGSONG DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA**

**PEMBIAYAAN DAERAH DAN
PENDAPATAN DAERAH**

Oleh

Prof. Dr. MIYASTO

KERJASAMA

**LEMBAGA PENELITIAN
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG**

DENGAN

**INSTITUTIONAL REFORM AND THE INFORMAL SECTOR (IRIS)
LPEM – FE – UNIVERSITAS INDONESIA
PEMERINTAH PROPINSI JAWA TENGAH**

Hotel Patra Jasa – Semarang, 3 – 4 Juli 2000

PEMBIAYAAN DAERAH DAN PENDAPATAN DAERAH

**MAKALAH DIGUNAKAN DALAM DIALOG NASIONAL KESIAPAN DAERAH
DALAM MENYONGSONG DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA
TANGGAL 3 JUNI 2000**

**Disusun Oleh:
Prof. Dr. Miyasto**

Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro

**LEMBAGA PENELITIAN
UNIVERSITAS DIPONEGORO
JUNI 2000**

I PENDAHULUAN

Krisis di Indonesia yang dimulai sejak pertengahan tahun 1997, ternyata telah menimbulkan dampak perubahan yang cukup mendasar dalam sistem pemerintahan. Gejolak-gejolak yang muncul pada beberapa daerah, sebagai akibat ketidak mampuan suatu sistem yang cenderung sentralistik dalam mengatasi permasalahan-permasalahan strategis daerah telah menimbulkan kesadaran akan pentingnya sistem pemerintahan yang lebih desentralisasi. Dengan sistem pemerintahan yang lebih desentralisasi diharapkan daerah lebih dapat berinisiatif untuk mengembangkan sumber-sumber daya yang dimilikinya, lebih mengenali permasalahan-permasalahan strategis yang dihadapi daerah dan lebih mampu mengambil keputusan-keputusan strategis.

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan landasan hukum bagi desentralisasi yang lebih luas tersebut. Ke dua Undang-Undang tersebut memberikan dua implikasi yang cukup besar bagi daerah. Pertama, daerah memperoleh keluasaan yang cukup besar untuk mengambil keputusan-keputusan strategis bagi daerahnya. Ke dua, daerah akan dihadapkan pada permasalahan-permasalahan yang cukup berat, yang menyangkut kemandirian dan kesiapan daerah untuk melaksanakan otonomi yang luas tersebut. Kemandirian, tidak hanya menyangkut *endowment factor* yang dimiliki daerah, tetapi juga faktor psikologis yang berkaitan dengan pengambilan keputusan itu sendiri.

Dari sisi keuangan daerah Undang-Undang No 22 dan 25 Tahun 1999 memang memberi keleluasan yang lebih besar pada daerah untuk mengelola keuangan daerah. Beberapa perencanaan pembiayaan dan pendapatan daerah yang semula menjadi wewenang Pemerintah Pusat, sekarang menjadi didelegasikan pada Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Perubahan sistem yang dahulu cenderung sentralistik ke sistem yang desentralistik, tentu juga menimbulkan permasalahan-permasalahan yang perlu dicermati. Dari sisi keuangan, desentralisasi menuntut manajemen keuangan daerah yang lebih mandiri, kreatif, transparan dan efisien. Tuntutan daerah untuk lebih mandiri di bidang keuangan banyak terkendala oleh *endowment factor*, batasan-batasan norma dan Sumber Daya Manusia yang dimiliki oleh daerah.

Makalah ini mencoba mengajak peserta dialog untuk mendiskusikan bagaimana kemungkinan-kemungkinan potensial yang akan muncul dengan adanya UU No 22 dan 25 Tahun 1999 tersebut. Keterbatasan waktu, maka makalah ini hanya memusatkan perhatian pada aspek pembiayaan dan pendapatan daerah.

II PEMBIAYAAN DAERAH

Berdasarkan Pasal 2 Undang-undang No 25 Tahun 1999, dasar-dasar pembiayaan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan tugas daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, kegiatan ini dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
2. Penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah propinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi. Kegiatan ini dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN).
3. Penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah dan desa dalam tugas perbantuan dibiayai atas beban APBN
4. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota diikuti dengan pembiayaannya.

Dilihat dari konsep teori, pengeluaran Pemerintah Daerah dapat dibagi dua kelompok, yaitu pertama, pengeluaran rutin dan ke dua, pengeluaran pembangunan. Di masa yang akan datang pengeluaran yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, baik yang rutin maupun pembangunan akan semakin besar. Pada saat ini saja Pemerintah Daerah sudah mendapatkan alokasi pegawai dari beberapa departemen yang dilikuidasi.

Pada masa yang akan datang beberapa tugas yang semula ditangani oleh Pemerintah Pusat akan dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah, sebagai contoh, adalah sebagai berikut.

1. Berdasarkan Undang-Undang No 22 Tahun 1999, kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang pemerintahan sangat besar, karena meliputi seluruh kewenangan dalam bidang tersebut, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain (Pasal 7 ayat (1)). Kewenangan di bidang lain tersebut meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendaya gunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi ang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional Pasal 7, ayat (2)).
2. Daerah diberi wewenang untuk mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan (Pasal 10, ayat (1)).
3. Daerah yang memiliki laut juga mempunyai kewenangan untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut. Pengaturan kepentingan administratif, pengaturan tata ruang, penegakan hukum, bantuan keamanan dan kedaulatan negara (Pasal 10, ayat (2)).

4. Daerah juga wajib melaksanakan pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja (Pasal 11, ayat (2)).

Semakin membesarnya pengeluaran-pengeluaran yang harus dikeluarkan daerah dan keterbatasan dana yang dimiliki oleh daerah itu sendiri, menuntut kemampuan daerah untuk menentukan skala prioritas dari kegiatan-kegiatan yang harus dibiayai. Prioritas haruslah didasarkan pada strategis tidaknya kegiatan yang akan dibiayai tersebut, dampak yang akan diperoleh dari kegiatan tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung dan sampai seberapa jauh kontribusi kegiatan tersebut dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan di daerah. Untuk dapat menentukan skala prioritas bagi pembiayaan daerah, maka daerah perlu segera menyusun perencanaan strategis dan perencanaan operasional yang didasarkan pada visi dan misi, tujuan dan analisis SWOT (*Strength, Weakness, Opportunities and Threats*).

Analisis SWOT ini sangat penting, karena dengan melakukan analisis tersebut daerah dapat mengetahui posisi keunggulan strategisnya, kelemahan-kelemahan, kekuatan-kekuatan, peluang, ancaman yang kesemuanya ini sangat bermanfaat untuk merumuskan strategi pembangunan. Dengan melakukan analisis SWOT daerah akan dapat mengetahui *endowment factor* yang dimilikinya yang dapat digunakan sebagai dasar untuk membangun. SWOT untuk masing-masing Kota dan Kabupaten demikian juga Propinsi tentu tidak sama, oleh karena itu strategi pembangunan pada masing-masing daerah juga tidak sama. Hal ini tentunya tidak menjadi masalah sepanjang para manajemen daerah masih mempunyai komitmen untuk berada dalam wilayah Negara Republik Indonesia.

Permasalahan-permasalahan daerah yang tidak sama ini tentu menuntut strategi pembangunan dan struktur pemerintahan yang tidak sama. Suatu daerah yang tidak memiliki area pertanian & perkebunan tentu tidak memerlukan dinas Pertanian dan Dinas Perkebunan, mungkin malahan yang diperlukan oleh daerah itu adalah Dinas Pedagang Kaki Lima. Jadi dalam era desentralisasi kemungkinan besar struktur organisasi daerah tidak sama antara daerah satu dengan daerah lain. Disinilah pentingnya dilakukan analisis SWOT, yaitu untuk mengetahui kebutuhan-kebutuhan strategis yang diperlukan oleh masing-masing daerah secara akurat. Dengan cara demikian diharapkan biaya-biaya yang dikeluarkan daerah akan lebih efisien.

III PENDAPATAN DAERAH

Berdasarkan Undang-Undang No 25 Tahun 1999, sumber-sumber penerimaan dapat berasal dari APBD, yaitu untuk pelaksanaan tugas desentralisasi (Pasal 2, ayat (1)), dapat juga dari APBN, yaitu untuk pelaksanaan tugas dekonsentrasi dan perbantuan (Pasal 2 ayat (2) dan (3)) dan sumber penerimaan dalam penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota (Pasal 3, ayat (2)). Dalam pelaksanaan Desentralisasi itu sendiri Pemerintah Daerah mempunyai sumber-sumber penerimaan sebagai berikut.

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
2. Dana Perimbangan
3. Pinjaman Daerah
4. Lain-lain penerimaan yang sah

Pendapatan Asli Daerah. Untuk kemandirian seharusnya sumber penerimaan dari PAD memberikan kontribusi yang cukup dominan dalam struktur APBD. Namun dalam kenyataan yang terjadi pada masa lalu adalah, peranan PAD dalam struktur APBD daerah relatif kecil, yaitu rata-rata sekitar 30 persen (Faisal Basri, 1995). Ini menunjukkan betapa masih tingginya ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat dalam struktur Penerimaan Daerah. Ketergantungan ini di samping disebabkan oleh sistem perencanaan pada masa lalu yang cenderung sentralistik, juga disebabkan adanya ketimpangan yang sangat besar dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah, karena sumber-sumber penerimaan pajak yang besar diambil oleh pemerintah pusat.

Kecilnya peranan PAD dalam struktur anggaran belanja daerah inilah yang pada masa lalu merupakan salah satu sebab tidak mandirinya pemerintah daerah dalam merencanakan pembangunan sesuai dengan potensi daerahnya. Apalagi kalau kita melihat bahwa jumlah dana-dana sektoral yang bersifat *specific grant*, mempunyai peranan yang cukup dominan dalam struktur pembiayaan daerah.

Sumber-sumber PAD dapat berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Selama ini sumber penerimaan PAD terbesar yang baik untuk Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II adalah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Walaupun sumber ini relatif mempunyai stabilitas tinggi, namun sumber ini merupakan sumber yang potensi konfliknya tinggi. Upaya-upaya Pemerintah Daerah untuk meningkatkan penerimaan dari sumber ini seringkali mendapatkan reaksi keras dari masyarakat, karena mereka merasa akan menambah beban masyarakat. Oleh karena itu upaya upaya peningkatan PAD melalui Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus memperhatikan prinsip-prinsip *tax canon*, yaitu:

- Legal
- Adanya kepastian hukum.
- Non distorsi
- Ekonomis/efisien
- Simple
- Adil

Indonesia sudah mempunyai dasar hukum bagi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yaitu Undang-Undang No 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Namun Undang-Undang tersebut masih terlalu sentralistik, sehingga kurang memberikan keleluasaan pada Daerah untuk mendayagunakan pengelolaan Pajak dan Retribusi Daerahnya. Dengan menentukan Jenis-jenis Pajak Daerah sama pada Daerah Tingkat I dan Tingkat II (UU NO. 18 Tahun 1997 Pasal 2), berarti tidak memperhatikan *endowment factor* yang dimiliki Daerah yang digunakan untuk menilai potensial tidaknya suatu jenis Pajak Daerah. Sebaiknya Undang-Undang membatasi saja jumlah macam Pajak Daerah yang dapat dipungut oleh Propinsi, Kabupaten atau Kota. Berdasarkan limitasi jumlah tersebut Daerah dapat menentukan jenis-jenis Pajak Daerah yang akan dipungutnya. Dengan demikian maka daerah dapat lebih menentukan jenis-jenis pajak yang potensial di daerahnya.

Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No 18 Tahun 1997 juga memberikan bukti masih terlalu sentralistisnya sistem Perpajakan Daerah di Indonesia. Dengan menetapkan tarif sama bagi Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor tidak memberikan keleluasaan pada Daerah untuk menggunakan Pajak tersebut sebagai salah satu fungsi regulasi. Sebaiknya Undang-Undang menentukan saja batas maksimum dari tarif yang dapat dikenakan (seperti yang tertera pada Pasal 3 ayat (1)), sedangkan berapa tarif riilnya sebaiknya diserahkan pada Peraturan Daerah. Dengan cara demikian Daerah yang merasa jumlah kendaraan bermotor sudah sangat padat, dapat mengenakan pajak progresif berdasarkan jumlah kepemilikan kendaraan tersebut.

Penerimaan PAD yang relatif tidak banyak menimbulkan konflik dengan masyarakat adalah Hasil dari Perusahaan Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan. Namun sayang PAD dari sumber tersebut belum optimal. Perusahaan Daerah secara umum belum mampu memberikan kontribusi maksimal pada PAD, bahkan beberapa merugi sehingga justru menjadi beban masyarakat dan Pemerintah Daerah. Pada masa mendatang diharapkan dilakukan upaya-upaya perbaikan manajemen Perusahaan Daerah secara mendasar, sehingga Perusahaan-perusahaan tersebut dapat beroperasi secara efisien dan kompetitif.

Dana Perimbangan. Pada masa yang akan datang sumber dana ini merupakan sumber dana yang sangat dominan dalam struktur Penerimaan Daerah. Berdasarkan Pasal 6 Undang-undang No 25 Tahun 1999 Dana Perimbangan terdiri dari:

1. Bagian Daerah dari Pajak Bumi dan bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan Penerimaan dari sumber daya alam
2. Dana Alokasi Umum
3. Dana Alokasi Khusus

Dana Perimbangan ini sebetulnya dimaksudkan untuk memberikan alokasi dana yang relatif seimbang kepada Daerah sesuai dengan kontribusi yang mereka berikan pada Penerimaan Negara. Satu hal yang perlu diperhatikan dalam alokasi Dana Perimbangan ini adalah unsur keadilan dan subsidi silang. Daerah yang telah memberikan kontribusi besar pada Pendapatan Negara tidak merasa diperlakukan tidak adil, karena kontribusi balik dari Pemerintah Pusat ke Daerah terlalu kecil. Namun Daerah-Daerah yang miskin Sumber Daya juga tidak terabaikan. Selama ini yang sering dikeluhkan oleh Daerah adalah adanya ketidakadilan dalam alokasi dana dari Pemerintah Pusat pada Daerah. Daerah-Daerah yang memberikan kontribusi besar pada Penerimaan Negara ternyata memperoleh alokasi yang lebih kecil dibandingkan dengan Daerah-Daerah lain. Yang banyak dipersoalkan oleh masing-masing daerah adalah bagaimana alokasi Dana Alokasi Umum untuk masing-masing Daerah Kabupaten/Kota, kemudian juga Propinsi. Formulasi nantinya memasukkan juga variabel sampai seberapa jauh kontribusi daerah dalam struktur Penerimaan Negara, di samping variabel-variabel lain yang sudah terumuskan misalnya kesiapan untuk otonomi, jumlah penduduk dan lain-lain.

Pinjaman Daerah. Adanya kesempatan bagi Daerah untuk melakukan Pinjaman Daerah bahkan sampai Pinjaman Luar Negeri, hendaknya dilakukan secara hati-hati. Pinjaman Daerah hendaknya tidak digunakan untuk membiayai kegiatan rutin, namun sebaiknya untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang mampu meningkatkan PAD secara signifikan. Sebagai contoh misalnya daerah memerlukan investasi pada Pengelolaan Limbah secara terpadu, yang nantinya biaya-biaya operasional dan Investasi dapat dibebankan pada masyarakat dalam bentuk *impact-fee*, dan setelah dilihat *feasible*, dapat dilakukan pinjaman, baik dalam bentuk obligasi Pemerintah maupun Pinjaman Luar Negeri. Apabila Pemerintah Daerah terpaksa melakukan pinjaman, hendaknya diberikan prioritas adalah pinjaman dari dalam negeri. Apabila memungkinkan, sebaiknya penggunaan pinjaman luar negeri, paling tidak dalam jangka pendek ini. Untuk itu kontrol yang kuat dari Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah sangat diperlukan.

Lain-lain penerimaan yang Sah. Desentralisasi sistem Keuangan Daerah memungkinkan Daerah memperoleh sumber-sumber Penerimaan Baru, seperti Bunga Deposito, penghasilan dari transaksi valuta, portfolio dan lain-lain. Penghasilan-penghasilan ini hendaknya terekam dalam APBD, sehingga penggunaannya pun dapat dilakukan secara terstruktur dan transparan. Untuk itu kemampuan DPRD untuk akses dalam sistem keuangan daerah sangat diperlukan.

IV PENUTUP

Suatu sistem yang baik tidak akan berhasil mencapai visi dan misi yang ditetapkan, selama sistem tersebut tidak diikuti oleh kemauan kita bersama untuk kembali pada Norma yang diridhoi oleh Tuhan Yang Maha Esa. Keterpurukan kita baik di segala bidang yang kita alami sekarang ini adalah akibat dari sudah terlalu jauhnya kita menyimpang dari norma. Penyimpangan dari norma tersebut bagi kita sudah menjadi biasa. Oleh karena itu marilah kita bangkit dengan cara kita kembali lagi untuk menegakkan norma-norma Agama dan norma=norma hukum yang kita miliki.

DAFTAR PUSTAKA

Faisal Basri. 1995. Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI. Distorsi, Peluang dan Kendala. Penerbit Erlangga, Jakarta.

Nafziger, E. Wayne. 1997. The Economics of Developing Countries. Prentice Hall International Inc., New Jersey.

- Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.